Deutscher Bundestag
8. Wahlperiode

Drucksache 8/4219

16. 06. 80

Sachgebiet 301

Unterrichtung

durch den Bundesrat

Zweites Gesetz zur Änderung des Deutschen Richtergesetzes — Drucksachen 8/3301, 8/3972 — hier: Anrufung des Vermittlungsausschusses

Der Bundesrat hat in seiner 488. Sitzung am 13. Juni 1980 beschlossen, zu dem vom Deutschen Bundestag am 13. Mai 1980 verabschiedeten Gesetz zu verlangen, daß der Vermittlungsausschuß gemäß Artikel 77 Abs. 2 des Grundgesetzes aus dem in der Anlage angegebenen Grund einberufen wird.

Der Bundesrat hat festgestellt, daß das Gesetz seiner Zustimmung bedarf.

Begründung

1. Nach Artikel 108 Abs. 2 Satz 2 GG kann die einheitliche Ausbildung der Beamten der Finanzverwaltung durch Bundesgesetz mit Zustimmung des BR geregelt werden. Der Begriff „Ausbildung" i. S. dieser Verfassungsvorschrift umfaßt auch die Einstellungsvoraussetzungen für diese Ausbildung. Dies ergibt sich eindeutig aus der Entstehungsgeschichte des Steuerbeamten-Ausbildungsgesetzes (StBAG), wo dieses Problem erkannt und eindeutig in dem dargelegten Sinne geklärt wurde. Maßgebend war hierfür die Überlegung, daß das vom Grundgesetz vorausgesetzte Ziel einheitlicher Ausbildung nur erreicht werden kann, wenn die Bewerber für eine Ausbildung in den einzelnen Laufbahnen jeweils einheitliche Voraussetzungen erfüllen.

2. Das Gesetz sieht zwar keine förmliche Änderung des StBAG vor, es wirkt sich jedoch in folgender Weise auf die im StBAG für den höheren Dienst aufgestellten Einstellungsvoraussetzungen aus:

   Nach § 5 Abs. 1 Satz 2 StBAG kann (abweichend von Satz 1 dieser Vorschrift) die Befähigung für die Laufbahn des höheren Dienstes auch durch einen erfolgreich abgeschlossenen Ausbildungsgang nach § 5 b DRiG erworben werden.

   a) Die genannte Verweisung auf einen Ausbildungsgang nach § 5 b DRiG bezieht sich nicht nur auf einen Ausbildungsgang, der materiell dieser Vorschrift entspricht, sondern erstreckt sich auf § 5 b DRiG mit dem Ablauf der für diese Bestimmung geltenden Übergangsvorschrift in Artikel III § 2 des Änderungsgesetzes zum DRiG vom 10. September 1971, mit der das Außerkrafttreten des § 5 b DRiG mit dem Ablauf des 15. September 1981 angeordnet und zugleich bestimmt wurde, daß (nur) eine bis zu diesem Zeitpunkt begonnene Ausbildung nach den bis dahin geltenden Vorschriften beendet werden kann. Diese Auslegung drängt sich um so mehr auf, als die Vorschrift über die Anerkennung einer einstufigen Ausbildung nach § 5 b DRiG bei der Einstellung von Laufbahnbewerbern des höheren Dienstes im Bereich der Steuerverwaltung der Länder (§ 5 Abs. 1 Satz 2 StBAG) mit demselben Gesetz in das StBAG eingefügt worden ist, mit dem § 5 b DRiG einschließlich der für ihn geltenden Übergangsvorschrift geschaffen wurde. Während nach geltendem Recht also ein Bewerber mit erfolgreich abgeschlossenem einstufigen Ausbildungsgang nur dann die Einstellungsvoraussetzungen erfüllt, wenn er die Ausbildung vor dem 16. September 1981 beginnt, hat die im vorliegenden Gesetz enthaltene Änderung zur Folge, daß die Einstellungsvoraussetzung auch dann er-

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 08 21, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51

füllt ist, wenn ein Bewerber vor dem 16. September 1986 in einen einstufigen Ausbildungsgang aufgenommen wird. Damit wirkt sich die im Gesetz enthaltene Änderung sachlich auf die im StBAG vorgenommene Regelung der „Ausbildung" i. S. des Artikels 108 Abs. 2 Satz 2 GG aus und begründet damit die Zustimmungsbedürftigkeit.

b) Hinzu kommt folgendes:

Artikel 1 Nr. 2 des Gesetzes sieht vor, daß dem § 5 b DRiG ein neuer Absatz 5 angefügt wird, der die fragliche Ermächtigung an den Landesgesetzgeber enthält, Studierende noch bis zum Ablauf des 15. September 1986 in eine Ausbildung nach § 5 b DRiG aufzunehmen. § 5 Abs. 1 Satz 2 StBAG geltender Fassung verweist jedoch auf § 5 b DRiG ohne den vorgesehenen neuen Absatz 5. Durch die Ergänzung des § 5 b DRiG erhält also die im StBAG enthaltene Verweisung auf diese Vorschrift einen anderen Inhalt als bisher. Da die in § 5 Abs. 1 StBAG normierten Einstellungsvoraussetzungen Vorschriften enthalten, die zu der „Ausbildung" i. S. des Artikels 108 Abs. 2 Satz 2 GG gehören, löst diese inhaltliche Änderung die Zustimmungsbedürftigkeit aus.

Grund

Artikel 1 und 2 sind wie folgt zu fassen:

Artikel 1

Das Deutsche Richtergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. April 1972 (BGBl. I S. 713), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Dritten Gesetzes zur Änderung dienstrechtlicher Vorschriften vom 10. Mai 1980 (BGBl. I S. 561), wird wie folgt geändert:

1. § 5 a wird wie folgt geändert:
   a) In Absatz 1 Satz 1 wird das Wort „zwei" durch das Wort „zweieinhalb" ersetzt.
   b) In Absatz 2 Satz 1 zweiter Halbsatz wird das Wort „fünf" durch das Wort „sieben" ersetzt.
2. § 5 d erhält folgende Fassung:

„§ 5 d

Prüfungen

(1) Die Einheitlichkeit der Prüfungsanforderungen und der Leistungsbewertung ist zu gewährleisten. Eine Anrechnung von Noten für Leistungen im Vorbereitungsdienst auf die Gesamtnote der zweiten Prüfung ist ausgeschlossen. Der Anteil der mündlichen Prüfungsleistungen an der Gesamtnote darf vierzig vom Hundert nicht übersteigen.

(2) Das Landesrecht kann vorsehen, daß Teile von Prüfungen während der Ausbildungszeit abgelegt werden. Es kann ferner bestimmen, daß das zuständige Prüfungsorgan bei der Entscheidung über das Ergebnis der Prüfung von der rechnerisch ermittelten Gesamtnote abweichen kann, wenn dies auf Grund des Gesamteindrucks den Leistungsstand des Kandidaten besser kennzeichnet und die Abweichung auf das Bestehen der Prüfung keinen Einfluß hat; hierbei kann das Landesrecht bei der zweiten Prüfung auch die Berücksichtigung der Leistungen im Vorbereitungsdienst vorsehen. Die Abweichung darf ein Drittel des durchschnittlichen Umfangs einer Notenstufe nicht überschreiten."

Artikel 2

(1) Die Verlängerung des Vorbereitungsdienstes ist spätestens für die nach dem 1. Januar 1982 eintretenden Referendare vorzusehen.

(2) Spätestens nach dem 1. Januar 1983 müssen die Prüfungen den Vorschriften des Artikels 1 Nr. 2 entsprechen. Für Wiederholungsprüfungen kann das Landesrecht abweichende Regelungen vorsehen.'

Begründung

1. *Zu § 5 a DRiG* — Verlängerung des Vorbereitungsdienstes:

   Eine Verlängerung des juristischen Vorbereitungsdienstes auf zweieinhalb Jahre ist dringend erforderlich, um die offenkundig aufgetretenen Mängel in der praktischen Ausbildung des Juristen zu beseitigen. Die Maßnahme kann wegen ihrer Dringlichkeit nicht bis zu dem noch offenen Zeitpunkt einer grundsätzlichen Neuordnung der Juristenausbildung aufgeschoben werden. Diese wird in der Sache auch nicht präjudiziert, da mit der Verlängerung des Vorbereitungsdienstes weder rechtlich noch tatsächlich ein Zustand geschaffen wird, der der Disposition bei einer künftigen Regelung der Dauer der praktischen Ausbildung entzogen wäre. Im übrigen kann schon nach heutiger Erkenntnis kaum zweifelhaft sein, daß die Praxisausbildung, wie immer sie in den Gesamtausbildungsgang eingegliedert werden wird, nicht kürzer als mit zweieinhalb Jahren bemessen sein kann.

   Es trifft auch nicht zu, daß eine jetzt beschlossene Verlängerung des Vorbereitungsdienstes wegen der notwendigen Übergangsregelung durch die Neuordnung der Juristenausbildung zeitlich eingeholt würde. Der Vorschlag des Bundesrates sieht vor, daß das Landesrecht spätestens für die nach dem 1. Januar 1982 in den Vorbereitungsdienst eintretenden Referendare angepaßt werden muß, mithin zu einem Zeitpunkt, zu dem mit einem Wirksamwerden der neuen Juristenausbildung in keinem Falle gerechnet werden kann.

   Durchgreifende Bedenken gegen eine Verlängerung der Ausbildung bestehen auch nicht unter dem Gesichtspunkt der Ausbildungskapazität. Wenn — wie es der Vorschlag des Bundesrates

Zugeleitet mit Schreiben des Präsidenten des Bundesrates vom 13. Juni 1980.

vorsieht — die mögliche Zahl der Ausbildungsstellen von fünf auf sieben erhöht wird, wird es mit Hilfe der dadurch gewonnenen zusätzlichen Kapazität möglich sein, auch für die in den nächsten Jahren zu erwartenden größeren Referendarzahlen die benötigten Ausbildungsplätze zur Verfügung zu stellen. Dies erfordert freilich in der Gliederung des Vorbereitungsdienstes eine gewisse Gestaltungsfreiheit der Bundesländer, damit unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten die jeweils optimale Regelung im Blick auf die Ausbildungsqualität und die verfügbare Ausbildungskapazität getroffen werden kann. Der Verlängerung des Vorbereitungsdienstes kann auch nicht entgegengehalten werden, daß sich hierdurch der zeitliche Unterschied in der Dauer der einstufigen und der herkömmlichen Ausbildung von bisher schon drei Jahren auf dreieinhalb Jahre vergrößern würde. Abgesehen davon, daß diese Folge wegen des eigenständigen Experimentiercharakters der Reformmodelle hingenommen werden könnte, erschiene es — wenn hierfür ein Bedürfnis besteht — ohne weiteres möglich, auch die Praxisphase in der einstufigen Ausbildung entsprechend zu verlängern.

2. *Zu 5 d DRiG* — Vereinheitlichung der Prüfungsvorschriften:

   Notwendig und unaufschiebbar ist auch die beantragte Neufassung des § 5 d DRiG. Die in der Bundesstatistik ausgewiesenen Divergenzen in den Ergebnissen der zweiten Prüfungen der Bundesländer haben ein Ausmaß angenommen, das aus prüfungs- und berufspolitischen Gründen nicht länger hingenommen werden kann. Zur Vereinheitlichung der Leistungsbewertung, soweit diese notwendig ist, muß deshalb die eindeutig als Hauptursache der Divergenzen erkannte Anrechnung der Ausbildungsnote in der zweiten Prüfung beseitigt werden. Dies gebieten auch Gründe der Prüfungsgerechtigkeit, da die Anrechnung infolge der offensichtlich ungleichen Maßstäbe in der Beurteilung der Ausbildungsgegenüber den Prüfungsleistungen zu einer bedenklichen Beeinträchtigung der Chancengleichheit führt. Demgegenüber ermöglicht die vorgeschlagene Einführung eines begrenzten Ermessensspielraums des Prüfungsausschusses, die Leistungen im Vorbereitungsdienst in angemessener Weise und in angemessenem Umfang in die Prüfungsnote einzubeziehen. Der Gefahr einer möglichen Ungleichbehandlung bei Ausübung des Ermessens kann — wie die Erfahrung in den Ländern, die eine entsprechende Klausel schon bisher haben, zeigt — durchaus gesteuert werden; dies gilt zumal bei dem vorgeschlagenen geringen Umfang des Spielraums von einem Drittel einer Notenstufe.

3. Einer Verlängerung der Experimentierphase bedarf es nicht, weil bei Außerkrafttreten des § 5 b des Deutschen Richtergesetzes am 15. September 1981 die bis zu diesem Zeitpunkt begonnene Ausbildung nach den seitherigen Vorschriften beendet werden kann und beendet werden wird. Folglich wird in allen experimentierenden Ländern bis zum Jahre 1987 ein Ausbildungsjahrgang nach dem anderen aus den Modellexperimenten hervorgehen und ins Berufsleben eintreten, so daß sowohl die Zahl der Jahrgänge (zwischen sechs und 14), als auch die Zahl der in diesen (jeweils zwischen 80 und 150) und insgesamt (ca. 6 000) beteiligten Studenten völlig ausreichen wird, um sämtliche Erkenntnisse zu gewinnen, die die Experimente zu erbringen vermögen. Das wäre selbst dann der Fall, wenn, was indessen nicht oder kaum zutrifft, erheblichere Anlaufschwierigkeiten zu überwinden gewesen wären, die den Durchlauf des ersten und evtl. auch noch des zweiten Jahrgangs atypisch erscheinen ließen. Das Gesagte gilt auch für das rheinland-pfälzische Experiment, das zuletzt gelaufen ist; auch dort werden insgesamt sechs Jahrgänge das Experiment durchlaufen. Erfahrungsgemäß ist bereits ein Durchgang von drei bis vier Jahrgängen uneingeschränkt aussagekräftig.

   Die Zeit bis zur faktischen Beendigung der Experimente im Jahre 1987 wird auch ausreichen, um diese systematisch zu beobachten, auszuwerten und insgesamt sowie in ihren Elementen miteinander und mit dem herkömmlichen Ausbildungsgang zu vergleichen. Dies gilt um so mehr, als diese Evaluationstätigkeit in den experimentierenden Ländern sowie in der Zentralen Forschungsgruppe zur Juristenausbildung in Mannheim seit Jahren im Gange ist. In diese Evaluation können selbstverständlich auch die Abschlußprüfungen einbezogen werden. Wenn dagegen die Auffassung vertreten wird, die Evaluation könne und solle auch die Bewährung der Absolventen der einstufigen Ausbildung im Beruf einbeziehen, so wird damit verkannt, daß das faktisch unmöglich ist. Die Evaluation muß, will sie realistisch bleiben, ihre Tätigkeit auf die Ausbildungsgänge und ihre Elemente beschränken, und demzufolge mit den Abschlußprüfungen beenden. Auch unter dem Gesichtspunkt der Evaluation bedarf es also der Verlängerung der Experimentierphase nicht. Das gilt auch vom letzten der für eine Verlängerung der Experimentierphase ins Feld geführten Gesichtspunkte. Wenn nämlich die gedankliche Konzeption mit anschließender bundes- und landesgesetzlicher Verwirklichung der angestrebten neuen Juristenausbildung die Zeitspanne bis zum Jahre 1986 erfordern wird, dann ist nicht zu besorgen, daß die Reformfakultäten drei unterschiedliche Ausbildungsgänge gleichzeitig nebeneinander anbieten müssen; alsdann werden nämlich die experimentierten Ausbildungsgänge gerade mit dem letzten Ausbildungsjahrgang abschließen, wenn die neue Juristenausbildung anlaufen wird.

   Steht somit fest, daß eine Verlängerung der Experimentierphase unter keinen der dafür angeführten Gesichtspunkte erforderlich ist, so wäre die Verlängerung ausbildungspolitisch verfehlt, weil sie ohne Not die Rechtsungleichheit auf dem wichtigen und empfindlichen Gebiet der Juristenausbildung verlängerte.